

# 新中国成立以来国家治理建设的 历程、经验和展望

何 哲

**[摘要]** 自新中国成立以来,中国国家建设一方面加强经济领域建设,不断推动经济发展、国家富强和民生发展,另一方面,加强上层建筑领域建设,推动为民、廉洁、高效的国家治理建设,从而形成经济社会与治理体系建设协同推进的格局。这两个方面在中国共产党的集中统一领导下相互支撑,共同促进,取得了建设中国特色社会主义的巨大成就和伟大胜利。进入新时代后,国家治理现代化又被明确列为国家改革和发展建设目标,更凸显了其重要意义。回顾新中国成立以来至今的国家建设历程,可以发现,国家治理体系的发展和完善对于经济社会发展具有重要的促进作用。在全面建设社会主义现代化国家新征程中,还需要国家治理体系和能力在实践中不断持续进步。

**[关键词]** 新中国;国家治理;现代化建设

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2024) 10-0015-10

回顾自 1949 年新中国成立以来国家建设、改革、发展历程,可以看到,在一个百废待兴的半封建半资本主义的一穷二白的旧中国基础上,中国人民在中国共产党的带领下,经过艰苦奋斗,取得了经济社会发展的重大进步和成就,使得中国从一个落后的以农业为主的国家变成了一个拥有完备现代产业和科学体系的国家。从一个支离破碎的充斥着旧封建旧官僚的落后治理水平的国家,成了一个统一、民主、法治且具有强大治理能力的国家。一条重要经验就是既要关注经济民生发展,又要关注治理建设,两者密切相关,相互促进,共同进步。

如果纵观全球发展,可以发现,绝大多数发展中

国家,在近百余年间尽管非常努力,但真正能够摆脱发展困境,走上持续发展之路的实在少而又少。其中原因很多,包括发展导向的偏差、国际市场的变化、国际资本的掠夺等,但还有一个重要因素,就在于治理体系本身没有伴随着经济发展同时进步,从而往往陷入收入分配严重两极化、社会动荡乃至政治动荡的困境最终导致国家政策反复摇摆、经济发展进而又退、民生改善涸泽而渔等问题。因此,治理体系的发展和治理能力的提高和改善,实实在在是国家持续发展的决定性的体制保障。一言以蔽之,没有国家治理现代化,就不可能有真正可持续的国家现代化。

作者:何哲,中央党校(国家行政学院)国家治理教研部教授,北京 100089

因此,总结回顾新中国成立以来的国家建设、改革、发展历史,可以清晰看到国家治理建设对于国家发展的关键作用。进入新时代后,国家治理体系和能力现代化又被明确列入国家全面深化改革的总目标,更加彰显国家治理本身的意义、功能和发展的重要性。未来进一步发展中国特色社会主义,全面建成社会主义现代化强国,依然要不断重视改革完善发展国家治理体系,进一步提升国家治理体系和能力的现代化水平。

### 一、新中国成立以来中国国家治理建设发展的历程

国家治理这个概念虽然被高度重视和频繁使用于新时代后,但无论从概念还是实践角度,早已有之。马克思主义将之划入上层建筑的范畴,“生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础”,<sup>[1]</sup>马克思指出,无产阶级不能“简单地掌握现存的国家机体并运用这个现成的工具来达到自己的目的。掌握政权的第一个条件是改造传统的国家工作机器。”<sup>[2]</sup>要将“旧政权的纯属压迫性质的机关予以铲除,而旧政权的合理职能则从僭越或凌驾于社会之上的当局那里夺取过来,归还给社会的负责任的勤务员”,<sup>[3]</sup>“为中央集权的国家政权这一上层建筑准备社会基地”。<sup>[4]</sup>因此,可以看到,新中国自成立起整体遵循了马克思主义对无产阶级政权建设的根本方向,即一方面促进生产力的发展,另一方面,建设一个服务于新社会发展的拥有集中性权力的国家政权体系。从大的历史发展来看,可以明显分为以下三个历史阶段。

#### (一)新中国成立后至改革开放前:无产阶级国家政权体系的基础框架构建

1949年新中国成立之初,摆在中国共产党人和其领导的中国人民面前的是一个经受长期战乱的破碎穷困的旧中国。毛泽东将其总结为深受封建主义、帝国主义、官僚资本主义“三座大山”压迫的“殖民地、半殖民地、半封建的社会”。<sup>[5]</sup>那么在这样一个社会基础上建设无产阶级领导的社会主义现代化国家,就面临着更为艰巨的任务。经济与民生发展是一方面,同时也必须迅速建设完整的无产阶级国家

结构,才能够保障中华民族能够按照自己的意志着手建设现代国家。

关于应该建设一个什么样的新的国家政权的问题,新中国成立前,毛泽东就进行了长期深入的思考,集中体现在1940年的《新民主主义论》,1945年的《论联合政府》和1949年的《论人民民主专政》中。在《新民主主义论》中,毛泽东明确了未来新中国的“国体——各革命阶级联合专政”,“政体——民主集中制”,并给出了具体的实现形式:各级人民代表大会制度。<sup>[6]</sup>在《论联合政府》中,毛泽东指出,要“建立一个联合一切民主阶级的统一战线的政治制度”,并且“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府”,这一制度,既使“各级人民代表大会有高度的权力”,“又能集中处理国事,使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务,并保障人民的一切必要的民主活动。”<sup>[7]</sup>在《论人民民主专政》中,他指出,“对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面,互相结合起来,就是人民民主专政。”而人民民主专政的国家政权的目的是,“使中国有可能在工人阶级和共产党的领导之下稳步地由农业国进到工业国,由新民主主义社会进到社会主义社会和共产主义社会,消灭阶级和实现大同。”<sup>[8]</sup>

新中国成立前后,无产阶级领导的国家政权架构就按照如上原则被迅速建立起来。1949年9月,全国政协一次会议通过有宪法性质的《共同纲领》指出,“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权,而以工农联盟为基础,以工人阶级为领导”。<sup>[9]</sup>这一原则被写入新中国首部宪法,“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家”。“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”<sup>[10]</sup>

除明确国体和政体外,新中国成立后的国家治理架构建设还体现在以下几个方面:一是确立党对国家政权的领导地位;二是建立了体系化覆盖全国的单一制国家结构;三是确立了政权对于各项事业发展的领导职能和权力结构;四是不断优化调整政

权内部的结构和功能关系。

从党和政权的关系来看,中国共产党自开始政权建设的探索起,就确立了党领导政权的根本原则。在1928年7月中共六大制定的《苏维埃政权的组织问题决议案》指出,“党在准备暴动时应该遍处建立将来政权的核心。”<sup>[11]</sup>“党是苏维埃思想上的领导者,应经过党团指导苏维埃。党在各地苏维埃中,均应有党团的组织,经过这些党团,经过党员所发的言论,表示党对苏维埃工作上各种问题的意见。不过党应预防以党代苏维埃或以苏维埃代党的种种危险。”“党应预先保障其在苏维埃领导机关中的领导作用。”<sup>[12]</sup>由此可以看出,中国共产党在建党早期就确立了党与政权的三个原则关系,一建立政权;二领导政权;三预防过度以党代政的风险。三者中,核心是坚持党对政权的领导。1942年9月,中共中央在《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》指出,党“应该领导一切其他组织,如军队、政府与民众团体”。<sup>[13]</sup>

新中国成立后,这一原则被进一步坚持和巩固下来,1954年9月,在第一届全国人大一次会议开幕词中,毛泽东指出,“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”<sup>[14]</sup>1958年6月,中共中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》,明确指出,“这些小组是党中央的,直隶中央政治局和书记处,向它们直接做报告”,“对大政方针和具体部署,政府机构及其党组有建议之权,但决定权在党中央”。<sup>[15]</sup>由此正式确立了党中央领导各项事业的基本机制。1962年1月在中央工作会议上,毛泽东进一步强调,“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面,党是领导一切的。党要领导工业、农业、商业、文化教育、军队和政府。”<sup>[16]</sup>但同时,在坚持中国共产党的领导原则下,还注重多党合作和建立了政治协商制度。

从基本的国家结构(主要是中央与地方关系来看),新中国抛弃了苏联加盟共和国式联邦结构的既有经验,明确单一制的国家体系,既继承了中华大一统的政治传统,又符合马克思主义经典作家建立无产阶级集中性权力机构的设想。<sup>[17]</sup>1945年,毛泽东即指出,“领导解放后的全国人民,将中国建设成为

一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家”<sup>[18]</sup>。在起草共同纲领时,毛泽东经过党内征询意见,确立了统一共和国(单一制)并辅以少数民族区域自治制度的国家结构。<sup>[19]</sup>周恩来在新政协第一次会议时特别指出,“我们国家的名称叫中华人民共和国,而不叫联邦”。<sup>[20]</sup>在这一国家结构中,中央政府和地方政府是领导与被领导的关系,在《共同纲领》中,这一原则表述为,“全国各地地方人民政府均服从中央人民政府。”<sup>[21]</sup>在五四宪法中,这一原则被进一步明确下来:“全国地方各级人民委员会都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”<sup>[22]</sup>而在自中央至地方(到县)的每一级政权中,又相应形成了党、政、人大、政协四套班子以及各自隶属协作的各个小组或者委员会的结构。

从政权本身的职能和权力来看,新中国成立后就确立了人民政权对于国家各项事业发展的领导职能。在五四宪法中,明确规定全国人大、国家主席、国务院、地方各级人大和各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院等国家机关的各自职能权限,从而以宪法形式确立了完整的正式国家职权体系。其中在代表中央人民政府的国务院的职权中明确规定了对国民经济计划和预算、内外贸易、文化、教育和卫生、民族事务、华侨事务、维护公共秩序、保障公民权利、武装力量建设等各项事务的管理职能。<sup>[23]</sup>实质上确立了中国共产党领导的中央政府在新中国国家发展中的法定核心职权的基础功能架构,进一步强化了单一制国家的大一统职权体系,这一原则在以后被始终坚持并强化。

从政权内部的优化来看,新中国成立后,随着国家建设需要,党和国家针对性地进行了持续的职权结构调整与变革,主要包括以下几个方面:一是取消了大区制,进一步加强中央的统筹管理职权。新中国成立初期,国家设立了六大行政区,1954年6月,中央人民政府下发《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》<sup>[24]</sup>,由中央直接管理各省市。二是设置专门委员会强化对具体发展领域的管理。典型就是1952年设立的国家计委,为了加强对经济统筹领导,1953年4月,国家计委被赋予管理包括重工业部等八个工业部门和农业部、林业部、

水利部和合作总社等四个部门的权限。<sup>[25]</sup>三是不断进行行政体制改革。中央政府于1951—1953年,1954—1956年,1956—1959年,1960—1965年,1966—1975年,进行了五次行政体制改革。<sup>[26]</sup>总的思路是一方面根据实际经济社会发展需要补充完善机构,另一方面不断精简压缩机构,消除官僚主义。

总体来说,新中国成立至改革开放这一阶段,经过艰苦的探索和努力,一方面取得了国家经济社会发展和民生建设的重要成就,例如基本建成了独立的较为完备的工业体系,取得了两弹一星等一系列重大科技成就,基本普及小学教育,初步建成覆盖全国的基础卫生系统等。另一方面,搭建起了一个中国共产党领导下的人民民主专政的现代化大一统国家的治理结构,为此后的改革开放和迈入新时代提供强有力的治理基础。

## (二) 改革开放后至党的十八大:面向改革开放的治理体系的初步建立

改革开放后,国家进入了新的快速发展和建设时期。这一阶段的核心标志是以经济建设为中心,而推动经济发展的根本方式就是改革和开放。改革是自我改革,开放既包括对外开放,也包括对内开放。1978年12月,党的十一届三中全会决定:“全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来。”<sup>[27]</sup>邓小平于1979年10月指出,“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题。”<sup>[28]</sup>同时,为了配合经济发展和改革开放,制度建设和精神文明也要同步跟上。这一观念被党的十三大总结为,“以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放”,<sup>[29]</sup>也就是“一个中心,两个基本点。”邓小平进一步于1992年南方谈话时将“解放生产力,发展生产力,消灭剥削,最终达到共同富裕”<sup>[30]</sup>总结为社会主义的本质。

为了支持改革开放、发展经济的中心工作,一方面国家在经济领域不断推动社会主义商品经济、市场经济的改革,而另一方面国家治理体系在这一阶段也相应进行了较大幅度的改革和发展,其核心有五个方面:一是坚持和不断加强党对改革开放全局的统筹领导地位;二是确立民主集中制和依法治国的根本理念和宪法权威;三是建立符合现代治理需

要的国家公务员体制;四是配合经济体制改革,不断推动行政体制的改革;五是不断调整完善中央地方关系。

在坚持和加强党的领导方面,改革开放后,以邓小平为代表的中国共产党人始终坚持党的领导。1979年3月邓小平提出改革开放必须要坚持四项基本原则,1982年四项基本原则被写入宪法。邓小平指出,“我们人民的团结,社会的安定,民主的发展,国家的统一,都要靠党的领导。坚持四项基本原则的核心,就是坚持党的领导。”<sup>[31]</sup>同时,他也注意到了坚持党的领导,必须要完善党的领导,改进党的作风,着重防止官僚主义和警惕家长制作风。此后,江泽民、胡锦涛对于改进党的作风都非常重视,2001年,中共中央做出《关于加强和改进党的作风建设的决定》,2004年,中共中央通过《关于加强党的执政能力建设的决定》,都体现了这一阶段对党的领导地位、领导方式和能力的加强和完善。

从民主法治建设的方面,党的十一届三中全会指出,社会主义现代化建设,“必须有充分的民主,才能做到正确的集中”“在过去一个时期内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少”“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化”“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。<sup>[32]</sup>改革开放后的民主法治建设是以修改宪法为核心标志的,邓小平高度重视并亲自指导宪法修订,1980年8月在中央政治局扩大会议上,他指出,“要使我们的宪法更加完备、周密、准确,能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力,享有充分的公民权利。”<sup>[33]</sup>1982年12月,现行宪法正式通过,迄今历经五次修改完善。1993年11月,党的十四届三中全会制定的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次在中央文件中提出“依法行政”的概念,<sup>[34]</sup>1997年9月,党的十五大报告又首次提出“依法治国,建设社会主义法治国家”<sup>[35]</sup>的任务,1999年3月,“依法治国”被正式写入宪法。<sup>[36]</sup>

在公务员制度方面,为了适应改革开放后对机关工作人员的新要求,建立系统科学法治的政府人事体制,1984年中央提出制定《国家机关工作人员

法》，后拟名为《国家公务员暂行条例》。党的十三大报告正式提出要建立国家公务员制度，“制定法律和规章，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理”，<sup>[37]</sup>同时设立人事部和筹建国家行政学院作为配套。经过多年酝酿和地方试点运行后，1993年《国家公务员暂行条例》颁布实施，其中确立了公务员凡进必考、绩效考核、科学管理等现代公务员制度基本原则，2005年《中华人民共和国公务员法》正式颁行。公务员制度的确立和长期运行良好，标志着我国在国家治理体系中最关键的干部人事制度科学化法治化的巨大进步。

在行政体制改革方面，改革开放的核心生产关系变革是逐步建立社会主义市场经济制度，为了配合这一变革，行政体制也要进行相应的调整。从1982年开始国家即进行了自上而下的较大规模的行政改革，国务院各部门从100个减为61个，人员编制从原来的5.1万人减为3万人。此后又于1988、1993、1998、2003、2008等进行了多轮行政体制改革。影响较大的是1998年改革，国务院撤销了几乎所有工业经济专业管理部门，国务院组成机构由40个降到29个，至2002年，全国行政编制减少115万。<sup>[38]</sup>规模减小和效率提升是一方面，更为重要的是职能的转换，从直接管理而转向宏观调控，标志着开始探索建立适应中国特色社会主义市场经济的行政管理体制。

在中央与地方关系上，为了进一步激发地方活力，1980年2月，国务院颁发了《关于实行“划分收支，分级包干”的财政管理体制的暂行规定》，确定了我国各级政府财政包干制的政策办法，即地方除了上缴中央一定数量的额度外，其他全部归本地支配。这一方式极大激发了地方搞活经济的积极性，但随着地方经济快速发展，也产生了一定问题，即中央财政难以支撑国家整体发展所需之用，因此，从1994年开始，经过长期的酝酿讨论，国家开始实施央地分税制改革。分税制合理划分了央地财政关系，形成了随着经济发展，央地财政按比例共同增长的格局，极大增加了国家财政能力，提高了国家层面各个方面的建设水平。

除了以上宏观层面的改革外，其他一些改革也在紧密地推进，包括基层群众自治、社会管理体制改

革等。可以说，在这一阶段，为了配合改革开放，国家形成了上下联动的全方位的改革发展格局，无论从经济民生发展还是制度建设，都取得了很大成就，现代化的国家治理体系的基础架构已经形成。

（三）进入新时代后：以四个全面为战略导向的国家治理现代化建设

中国特色社会主义进入新时代后，以习近平同志为核心的党中央确立了“四个全面”的战略布局，并迅速将国家治理体系和能力现代化作为全面深化改革的总目标，标志着国家治理建设进入了一个现代化的历史性的新阶段。

国家治理现代化建设不是简单的单一改革，而是国家治理领域系统性的一系列改革以及改革的集成。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》等重要文件精神，其至少包括党的领导、民主法治、经济、行政、民生、社会、文化、国防、外交、一国两制、监督等十多个具体领域。究其重点，可以归纳为以下几个方向。

一是进一步加强党对于国家治理领域的全面领导。习近平总书记指出，“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”；<sup>[39]</sup>“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导”；<sup>[40]</sup>“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证”<sup>[41]</sup>；强调“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系”。<sup>[42]</sup>在具体实践上，通过设立包括中央全面深化改革领导小组（委员会）、中央全面依法治国领导小组（委员会）、中央网络安全和信息化领导小组（委员会）、中央科技委员会等多个小组（委员会）的形式来强化对各个领域的统筹领导。

二是不断强化民主法治的制度建设和实践发展。2014年10月，党中央通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，开始全面推进依法治国建设，指出，“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求”。<sup>[43]</sup>习近平总书

记指出,“我们要全面推进依法治国,用法治保障人民权益、维护社会公平正义、促进国家发展”。<sup>[44]</sup>除了法治以外,新时代还加强了对人民民主的建设,标志就是全过程人民民主理念的提出。不同于单一的民主形式,全过程人民民主综合了已有所有的优秀民主实践形式,强调人民对于国家事务的全面的民主权利和实践过程,是“过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主”。<sup>[45]</sup>2021年7月,在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中,习近平总书记指出,“践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主”。<sup>[46]</sup>党的二十大报告又指出,“人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。”<sup>[47]</sup>

三是不断优化政府—市场—社会的关系。政府、市场、社会是国家最重要的三个公共领域和三种运作机制,政府的本质是行政命令机制,市场的本质是竞争交换机制,社会的本质是互助协作机制。新时代以来,在治理领域不断优化三者关系,其中最核心的是政府—市场关系。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”,<sup>[48]</sup>这被进一步总结为“有效市场”和“有为政府”的更好结合。因此,新时代以来,行政体制不断进行着转变优化政府职能的改革,其重要体现就是持续推动“放管服”以及“权力清单”“职责清单”“负面清单”改革。

四是不断优化公共权力结构,进行党和国家机构统筹改革。新时代以来,为了进一步配合国家发展和全面深化改革,党和国家机构进行了较大幅度的统筹改革。改革的核心目的,一是加强了党对于国家治理的统筹全面领导;二是更加优化公共权力机构,删减冗余,优化治理体系和强化治理能力。这与长期以来仅对行政机构进行改革的传统做法形成了较大程度的变化,更有利于国家治理体系的完整性和有效性。例如2018年改革,将传统上隶属于行政体系的编制管理和公务员管理职能划归党的组织部门统一管理,2023年又成立社会工作部,将原属

民政部的指导城乡治理职能划入等。

五是设立新的公共权力监督机构,实现公共权力监督全覆盖。新时代以来,党中央全面加强了对公共权力监督的力度和幅度,同时,为了进一步强化监督工作,2018年成立了自上而下的国家和各级监委体系,并写入宪法。与传统的纪委、监察部门、检察机关的职务监督机制相比,新成立的国家和各级监委有三个显著区别:首先其统筹了原来分属于党、政府、检察机关机构的公共权力监督职能;二是其地位特殊,新设立的监察体系,其不再是传统的政府所属职能部门,而是写入宪法的直接由同级人大产生的与行政机关平行的监察机关,“监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”<sup>[49]</sup>;三是对公共权力的全覆盖。除了传统上被监督的党政领导干部外,国企、事业单位以及基层群众自治组织中的管理人员都在监察机关的监督范围,从而形成了对所有公共权力运用范围及其人员的监督全覆盖。通过监察体系的设立,极大增强了公权监督的力度和范围,是极为重要的国家治理体系的变革。

六是更加重视新技术在治理领域的应用和强化技术治理。以网络、大数据、人工智能为代表的新一代信息技术极大改变经济社会面貌的同时,也深刻影响到治理的方式。新时代以来,党和国家敏锐把握这一历史趋势。强化了治理领域对于新技术的采纳,“一网统管”“一网通办”“互联网+政务服务”等新治理模式不断引入,从而极大增强了整体的治理效能。与此同时,对于数智技术引发的新问题包括数字安全、隐私泄露等也不断加强治理。

经过以上六个方面的系统强化,国家治理体系和能力在进入新时代后有了重大的进步和质的改变,其集中表现为党中央对于国家治理的统筹能力极大加强,中央政策执行效率明显加快,国家治理体系的整体性系统性得到明显提高,国家治理新技术不断应用,国家治理体系更加优化,国家治理能力显著提升,并且对各种新领域的治理不断拓展补充。

## 二、新中国成立以来国家治理建设发展的经验启示

从新中国成立75年以来国家治理建设的发展

的历程来看,可以得到以下重要的经验与启示:

(一)党的领导是国家治理体系和能力发展完善的根本保障

中国国家治理体系之所以能够在一个贫穷落后的旧中国的社会基础上迅速建成并持续发展,国家治理能力得以迅速形成并提升,根本上在于中国共产党的领导。换言之,中国国家治理体系与中国共产党的组织体系互为表里,中国国家治理能力与中国共产党的执政动员组织能力互为表里。正是因为党的领导和全覆盖的组织体系,再加以对社会力量的高效协同组织,才能够迅速在旧中国基础上建立完整的政权结构。并在改革开放后、进入新时代后等不同历史时期,能够迅速地根据党中央的战略布局完成自身职能、结构的转变。

因此,实事求是地讲,中国国家治理体系高度的系统性和完整性以及强大的治理能力来源,根本在于其背后中国共产党强大的思想引领、全面领导和组织保障。因此,未来进一步建设发展现代化的国家治理体系和能力,还是要依靠中国共产党强有力的领导和组织保障。党的领导为整个国家治理体系提供了以人民为中心的治理宗旨,以现代化为导向的发展先进性目标,民主集中制的行政组织原则,高素质和高度组织性的干部队伍,以党的廉洁性、纯洁性为根本依托的自我革命活动,以无产阶级人民民主理论为基础的民主法治和群众路线,民族伟大复兴和社会主义强国建设的宏伟蓝图,以及实事求是的思想和实践作风。

(二)实事求是国家治理体系和能力发展的思想路线

从75年发展的历程可以看到,无论是国家发展也好,还是国家治理体系的有效运作也罢,关键在于是否遵循了实事求是的思想方法和路线方针。可以说,凡是遵循实事求是方针的,国家各方面就会发展得好,国家治理体系就会运作顺畅、治理能力就强。反之,国家发展民生改善就会遭受挫折,国家治理体系也会困顿阻滞、治理能力就会低下。因此,毛泽东最早提倡实事求是,指出“共产党员应是实事求是的模范,又是具有远见卓识的模范。因为只有实事求是,才能完成确定的任务”,<sup>[50]</sup>他又亲自撰写《实

践论》作为哲学阐述,并在延安为中央党校亲手写下“实事求是”的校训,<sup>[51]</sup>中国共产党以实事求是的根本路线赢得了革命胜利。邓小平从实践是检验真理的唯一标准出发,以实事求是的态度推动改革开放,极大促进了中国的现代化进程,他指出,“从实际出发,实事求是,这是我们唯物主义者的根本立场”。<sup>[52]</sup>习近平总书记以实事求是的态度推动一系列全面深化改革的实践,开启了中国特色社会主义建设的新时代。他指出:“实事求是,是马克思主义的根本观点,是中国共产党人认识世界、改造世界的根本要求,是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方法。”<sup>[53]</sup>“实践反复证明,能不能做到实事求是,是党和国家各项工作成败的关键。”<sup>[54]</sup>

(三)民主法治是国家治理体系和能力发展完善的重要制度保障

新中国国家建设发展的历史一再证明,对于无产阶级领导的社会主义国家,无论是在经济民生建设发展方面,还是在国家治理建设发展方面,都更需要民主法治作为制度保障。民主法治建设得好的时期,经济繁荣人民幸福,国家治理体系就运作得好,反之亦然。因此,中国共产党以解放区的民主法治建设唤醒了人民,取得了中国革命的胜利,建立了人民民主专政的共和国。改革开放后,党又更加重视民主法治的建设,重新修订宪法,以法治保障民主,确立了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的原则,将依法治国写入宪法,奠定了改革开放的制度基础,取得了国家发展和制度建设的重大成就。进入新时代后,以习近平同志为核心的党中央更加重视民主法治建设,确立了全面依法治国和发展全过程人民民主的根本原则,修订宪法、编修民法典、深化司法体制改革、严格依法行政、建设法治政府,习近平总书记指出,“一个现代化国家必然是法治国家”,<sup>[55]</sup>“历史和现实都告诉我们,法治兴则国兴,法治强则国强。”<sup>[56]</sup>这些都为进一步国家治理体系和能力的现代化发展奠定了制度根基。

### 三、国家治理建设发展的未来展望

回顾历史,展望未来,国家治理体系和能力的进一步发展完善对于实现国家整体持续发展和人民生活水平的持续提升具有重要的保障作用,未来可能

还需要进一步在以下三个方面持续完善。

(一) 以国家治理的完善不断提升人民群众的幸福水平,建设美好社会

经过新中国 75 年的发展,可以说,无论从国家的整体经济基础还是人民群众的物质生活水平,都已经实现了很大的增长,人民群众基本的物质需求已经整体满足,相当一部分群体的物质生活水平已经较高。然而,物质上的满足并不意味着一定会实现幸福生活。因此,新时代以来,党中央审时度势,将当前社会的主要矛盾调整为“人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。”<sup>[57]</sup>“美好生活”理念的提出,可谓深切人心,反映了人民群众的集体心声。习近平总书记在新时代伊始就指出“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。”<sup>[58]</sup>而要实现人民的美好生活,就要让全体中国人民共同实现美好生活,就是要建设美好社会。这既需要国家治理体系能够构建持续稳定的发展环境,也要构建更为公平正义的分配格局,让人民充分享受到改革开放的成果,正如习近平总书记指出,“改革发展搞得成功不成功,最终的判断标准是人民是不是共同享受到了改革发展成果。”<sup>[59]</sup>除此以外,物质生活的满足以后,社会的公平正义、社会普遍的文明程度、互助友爱、道德提升、人人尊法守信、精神生活的丰富,都对于美好生活的实现至关重要,这些都需要国家治理体系给予调节和不断完善。

(二) 不断提升国家治理的现代化水平,建设中华民族现代文明

进入新时代后,党中央提出建设中华民族现代文明和人类文明新形态的方向目标,从而赋予了当代国家发展宏大的文明视角和文明属性。无论是建设中华民族现代文明还是人类文明新形态,本质上都是整个社会发展文明水平的体现,要实现更高水平的社会发展,就需要相应的更高程度的文明的国家治理体系给予支撑。换句话说,从理论上讲,现代化与文明化本来就是相互依托的,现代对应的是落后,文明对应的是原始、野蛮,而落后本身就是原始野蛮的状态。因此,国家治理的现代化建设必然通向文明的不断发展。文明社会侧重于制度建设、

公平正义、精神道德、人的行为、社会温情等。要建设一个文明社会,形成举世瞩目的人类文明新形态,就需要在技术进步和物质发展外,在这些方面更加注重。

(三) 不断解决治理新挑战、新问题

在国家治理体系发展方向确定的同时,也要看到,当前正处于一个人类技术快速更新迭代、新的经济社会现象层出不穷,世界局势风云变幻的时代。因此,也对国家治理体系和能力不断提出新的挑战和要求。能否应对层出不穷的新问题,找到妥善的解决之道,化危为机,并不断利用新技术、新事物来发展社会生产力,提高人民生活水平,提高整体治理能力,都是未来国家治理现代化建设要不断面对和不断完善的。在技术方面,数智和基因技术等科技在重构人类社会面貌,打开人类新纪元大门的同时也要求相应治理体系的快速跟进,以行政、法律、伦理道德等共同实现有效的治理;从全球格局来看,如何在不断动荡的世界中构建稳定的全球生产链和市场体系,形成稳定的国际共同体,并促进全球和平和人类命运共同体的发展,也是国家治理体系所要不断提升解决的。总之,国家治理现代化发展要始终能够应对不断出现的治理新挑战、新问题,从而长期持续支持中华民族伟大复兴事业的发展实现。

#### 四、结语

新中国成立 75 年以来,国家实力快速发展的同时,国家治理体系和能力也在稳步提升,从而为国家持续发展和民生持续改善提供了稳定的制度环境和科学有效的政策指引。在过去不同的发展阶段中,国家治理发展的侧重点有所不同,从新中国成立后的基础构建,到改革开放后的系统建设,再到新时代以后的推进国家治理体系和能力现代化,总的经验和启示是,要始终坚持党的领导,始终坚持民主法治,始终做到实事求是。展望未来,要不断提升人民生活幸福水平,建设美好社会,不断推进治理体系的文明程度,建设中华民族现代文明,不断解决层出不穷的治理新挑战和新问题,以国家治理现代化的持续推进,保障中国式现代化和民族伟大复兴宏伟事业的胜利。①

## [参考文献]

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集(第2卷)[M].北京:人民出版社,2009.591.
- [2][3][4] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,2012.163.100.163
- [5][6][50] 毛泽东.毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.630.677.522
- [7][18] 毛泽东.毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.1057.1030.
- [8] 毛泽东.毛泽东选集(第4卷)[M].北京:人民出版社,1991.1475-1476.
- [9][20] 中央文献研究室.中华人民共和国开国文选[M].北京:中央文献出版社,1999.275.239.
- [10] 中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第5册)[M].北京:中央文献出版社,2011.451.
- [11][12] 中央文献研究室.建党以来重要文献选编(1921~1949)(第5册)[M].北京:中央文献出版社,2011.451.465.
- [13] 中央文献研究室.建党以来重要文献选编(1921~1949)(第19册)[M].北京:中央文献出版社,2011.423.
- [14] 毛泽东.毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999.350.
- [15] 中央档案馆,中央文献研究室.中共中央文件选集(一九四九年十月~一九六六年五月)(第28册)[M].北京:中央文献出版社,2013.150.
- [16] 毛泽东.毛泽东文集(第8卷)[M].北京:人民出版社,1999.305.
- [17] 连朝毅.论马克思恩格斯思想视阈的“中央集权制”[J].马克思主义研究,2008(10).
- [19] 逢先知,金冲及.毛泽东传(1949-1976)[M].北京:中央文献出版社,2003.22.
- [21] 中央文献研究室.建党以来重要文献选编(1921~1949)(第26册)[M].北京:中央文献出版社,2011.762.
- [22][23][24] 中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第5册)[M].北京:中央文献出版社,2011.463.460.277-278
- [25] 中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第4册)[M].北京:中央文献出版社,2011,154-155.
- [26][38] 新中国成立以来历次政府机构改革[EB/OL].[https://www.gov.cn/test/2009-01/16/content\\_1206928.htm](https://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206928.htm)
- [27][32] 中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.1.9.
- [28] 中央文献研究室.邓小平年谱(1975-1997)(上)[M].北京:中央文献出版社,2004.563.
- [29][37] 中央文献研究室.十三大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.13.35
- [30] 邓小平.邓小平文选(第3卷)[M].北京:中央文献出版社,1993.273.
- [31][33] 邓小平.邓小平文选(第2卷)[M].北京:中央文献出版社,1994.342.339.
- [34] 中央文献研究室.十四大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.473.
- [35][36] 中央文献研究室.十五大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.26.711.
- [39] 习近平.在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-12-18.
- [40] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[N].人民日报,2016-07-02.
- [41] 习近平.关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明[N].人民日报,2024-07-22.
- [42] 习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N].人民日报,2014-01-01
- [43] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2014.1.
- [44] 习近平.国家主席习近平发表二〇一五年新年贺词[N].人民日报,2015-01-01.
- [45] 习近平.坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主[N].人民日报,2021-

10-15

- [46] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-01.
- [47] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2022.31.
- [48] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2013.5.
- [49] 中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.341
- [51] 许虹. 毛泽东为中央党校题词: 实事求是[J]. 中国档案, 2012(7).
- [52] 邓小平. 邓小平文选(第 1 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1994.24.
- [53] 习近平. 在纪念毛泽东同志诞辰 120 周年座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2023-12-27.
- [54] 习近平. 在纪念陈云同志诞辰 110 周年座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2015-06-13.
- [55] [56] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.130.225.
- [57] 中央党史和文献研究院. 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2017.15
- [58] 习近平. 人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报, 2021-11-16.
- [59] 习近平. 习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.35.

(责任编辑 方 晋)

### The History, Experience and Prospects of National Governance Construction since the Founding of the New China

He Zhe

[ **Abstract** ] Since the founding of New China, China's national construction has formed two core perspectives. One is the economic development, national wealth and people's livelihood, the other is the governance and construction with the purpose of people-oriented, honest and efficient. This will form a synergistic advancement pattern that is coordinated with the construction of economic society and governance systems. These two main aspects of construction support each other and promote together under the centralized and unified leadership of the Communist Party of China. Although their focus and implementation methods differ in different historical periods, both have made great achievements and great victories in building socialism with Chinese characteristics. After entering the new era, the modernization of national governance has again been explicitly listed as a clear goal of national reform and development, highlighting its importance even more. Looking back on the process of national construction since the founding of New China, it can be found that the development and improvement of the national governance system plays an important role in promoting economic and social development. In embarking on a new journey of comprehensively building a modern socialist country, it is also necessary to continue to improve the national governance system and capabilities in practice.

[ **Keywords** ] New China, national governance, modernization

[ **Author** ] He Zhe is Professor in National Governance Department at Party School of the CPC ( National Academy of Governance ). Beijing 100089